

UNOFFICIAL TRANSLATION / TRADUCTION INOFFICIELLE

Strasbourg, adoptat la 27 martie 2015
Publicat la 1 aprilie 2015

Public
Greco RC-III (2015) 3MD

Runda a treia de evaluare

**Al doilea Raport de conformitate
privind Republica Moldova**

„Incriminări (ETS 173 și 191, GPC 2)”

„Transparența finanțării partidelor”

Adoptat de GRECO
la a 67 Reuniune Plenară
(Strasbourg, 23-27 martie 2015)

I. INTRODUCERE

1. Cel de al doilea raport de conformitate evaluează măsurile suplimentare întreprinse de autoritățile moldovenești după adoptarea primului raport de Conformitate pentru a implementa recomandările formulate de GRECO în Raportul celei de-a treia runde de evaluare a Republicii Moldova. E necesar de a reaminti că cea de a Treia rundă de evaluare acoperă două teme distincte și anume:
 - **Tema I – Incriminări:** Articolele 1a și 1b, 2-12, 15-17, 19.1 din Convenția penală privind corupția (ETS 173), articolele 1-6 din Protocolul său adițional (ETS 191) și Principiul Director 2 (incriminarea corupției).
 - **Tema II – Transparența finanțării partidelor politice:** Articolele 8, 11, 12, 13b, 14 și 16 din Recomandarea Rec (2003)4 despre Regulile privind regulile comune contra corupției în finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale, și - mai general - Principiul Director 15 (finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale).
2. Raportul celei de a 3 rundă de evaluare a fost adoptat la a 50-a Reuniune Plenară a GRECO (1 aprilie 2011) și a fost făcut public la 6 aprilie 2011, ca urmare a autorizării Republicii Moldova (GRECO Eval III Rep (2010), Tema I și Tema II). Raportul de Conformitate ulterior a fost adoptat la a 59-a Reuniune Plenară a GRECO (22 martie 2013) și a fost făcut public la 3 aprilie 2013, ca urmare a autorizării Republicii Moldova (Greco RC-III (2013) 2F)
3. După cum se cere în Regulamentul intern al GRECO, autoritățile moldovenești au prezentat un al doilea Raport Situațional, care conține informații suplimentare despre măsurile luate pentru a pune în aplicare recomandările apreciate ca parțial implementate în Raportul de Conformitate. Acest Raport Situațional a fost primit la data de 26 septembrie 2014 și a servit drept bază pentru cel de al Doilea Raport de Conformitate.
4. GRECO a selectat Belgia și Luxemburgul pentru a desemna raportori pentru procedura de evaluare a conformității. Raportorii desemnați au fost domnul Frederik DECRUYENARE, din partea Belgiei și doamna Doris WOLTZ, din partea Luxemburgului. Ei au fost asistați de Secretariatul GRECO în procesul de elaborare a raportului de conformitate.

II. ANALIZĂ

Tema I: Incriminări

5. Se reamintește, că În Raportul său de Evaluare GRECO a adresat 8 recomandări pentru Republica Moldova cu privire la Tema I. În raportul de Conformitate s-a conchis că recomandările i,ii,iii,iv,v,vi au fost puse în aplicare în mod satisfăcător, iar recomandările vii și viii – parțial implementate.

Recomandarea vii.

6. *GRECO a recomandat de a analiza și revizui în consecință absolvirea automată și obligatoriu totală de pedeapsa numită autorilor actelor de corupție activă în sectorul public și cel privat când ei dau dovadă de un „regret real”.*

7. GRECO reamintește că în raportul de conformitate recomandarea a fost considerată ca parțial implementată. Dispozițiile alin. (4) art. 325 și alin. (4) art. 334 Cod Penal referitoare la procedură de apărare specială au fost examinate de grupul de lucru care a avut drept misiune de a pregăti proiectul de lege pentru modificarea Codului penal în conformitate cu prezenta recomandare a GRECO, dar propunerile acestui grup de a anula sau modifica dispozițiile menționate mai sus au fost respinse pe parcursul dezbaterilor publice a proiectului de lege. Ținând cont de preocupările exprimate de autorități vis-a-vis de un eventual amendament, care ar putea oferi o marjă de discreție autorității competente în luarea deciziei dacă corupătorul trebuie să fie liberat de răspundere penală (anume de a stabili criterii suficient de precise pentru luarea deciziei) GRECO a subliniat că o soluție adecuată a fost găsită în alte state și a exprimat încă o dată îndoiiala sa în referire la caracterul automat – și obligatoriu total – de liberare de răspundere penală.

8. Autoritățile subliniază acum, că Curtea Supremă de Justiție a studiat hotărârile judecătorești emise pe parcursul anilor 2012-2013 în dosarele de corupție și cele conexe, luând decizia de a modifica și completa Hotărârea Explicativă nr.5 din 30 martie 2009 „Cu privire la aplicarea legislației referitoare la răspunderea penală pentru corupere pasivă ori activă”. În iunie 2014 proiectul hotărârii a fost expediat în adresa instanțelor judecătorești și procuraturii pentru discuții publice și avizare. La 22 decembrie 2014 acest proiect a fost adoptat. În paragraful 24 al Hotărârii Explicative nr.11 „Cu privire la aplicarea legislației referitoare la aplicarea răspunderii penale pentru infracțiunile de corupție” Curtea analizează și explică următoarele circumstanțe, în care corupătorul poate fi liberat de răspundere penală conform alin. (4) art. 325 și alin. (4) art. 334 Cod Penal:

1) În cazul extorcării din partea coruptului:

- inițiativa coruperii aparține coruptului/traficantului de influență;
- a existat o constrângere din partea coruptului;
- constrângerea presupune un caracter real, suprimînd ori limitînd libertatea sau aptitudinea de autodeterminare a persoanei asupra căreia este exercitată, silind-o la un comportament impus de corupt;
- constrângerea este antecedentă în raport cu promisiunea, oferirea sau darea mitei.

2) În cazul unei căințe sincere din partea corupătorului:

- denunțul trebuie să fie făcut înainte ca aceste fapte să fie cunoscute de către organele de urmărire penală sau cu condiția că corupătorul nu știa, că organele de urmărire penală erau la curent cu aceste fapte. În acest caz procurorul trebuie la fel să respecte dispozițiile articolului 264 Cod procedură penală (care precizează regulile de procedură și de formă referitoare la autodenunțare).

În cazul, cînd condițiile enumerate mai sus nu sunt întrunite, dar corupătorul contribuie activ la identificarea persoanelor și faptelor de corupție și a recunoscut vinovăția sa, el va beneficia de atenuarea pedepsei penale conform art. 76 al. (1) Cod Penal.

În temeiul acestor explicații ale Curții Supreme de Justiție autoritățile sunt de părere că legislația în vigoare nu conferă un caracter automat și obligatoriu total de liberare de răspundere penală a corupătorului.

9. GRECO ia notă de informațiile comunicate conform cărora Curtea Supremă de Justiție a adoptat o hotărâre explicativă, prin care a analizat și explicat, printre altele, circumstanțele în care corupătorul poate fi liberat de răspundere penală în temeiul unei extorcări de mită sau a unei căințe sincere. Astfel, explicațiile în referire la căința sinceră sunt identice celor deja conținute în Raportul de Evaluare și nu schimbă nimic în situația, în care odată ce sunt prezente condițiile de apărare, corupătorul, indiferent de circumstanțele concrete ale cazului, este liberat necondiționat de răspundere penală. Contrar opiniei autorităților moldave, GRECO nu poate deci decât să

conchidă, că această absolvire de pedeapsă are un caracter automat și obligatoriu total și face trimitere la preocupările exprimate în această privință în Raportul de Evaluare. Astfel, GRECO nu este convins de faptul că există destule bariere pentru a preveni o folosire abuzivă a acestui procedeu de apărare și invită încă o dată autoritățile de a intensifica eforturile în această privință.

10. GRECO conchide că recomandarea vii rămîne parțial implementată.

Recomandarea viii.

11. *GRECO a recomandat de a lua măsuri suplimentare (acțiuni de formare specializate, circulare și alte inițiative de sensibilizare) pentru a asigura utilizarea pe deplin în practică a dispozițiilor penale referitoare la infracțiunile de corupție și traficului de influență*
12. GRECO reamintește, că recomandarea a fost apreciată ca parțial pusă în aplicare. Astfel, un seminar asupra modificărilor recente ale dispozițiilor CP aferente corupției a fost organizat pentru 26 judecători și procurori și alte măsuri de sensibilizare erau prevăzute pentru viitor.
13. Autoritățile raportează că în această perioadă au avut loc mai multe cursuri de formare specializate pentru procurori, judecători, ofițeri de urmărire penală, și anume în perioada 20-22 mai 2013, 19-21 iunie 2013 și 16 mai 2014. Un total de 75 procurori, 57 judecători și 44 ofițeri de urmărire penală au fost instruiți la seminarele privind aplicarea unei practici uniforme la investigarea și judecarea cauzelor penale de corupție și celor conexe, organizate de Institutul național de Justiție (INJ) cu suportul Asociației avocaților Americani (American Bar Association/Rule of Law Initiative ABA/ROLI). Un seminar cu aceeași tematică a fost organizat la 14 noiembrie 2014 pentru 20 judecători și 15 procurori. Alte 2 seminare s-au desfășurat în perioada 6-7 noiembrie 2014 și 27-28 martie 2014, care au vizat problemele investigării cauzelor de corupție și examinarea lor judiciară; au participat în total 30 procurori, 27 judecători și 10 ofițeri de urmărire penală. În afară de aceasta mai mulți procurori și judecători au participat la 18 iunie 2013 la un atelier de lucru, organizat de ABA/ROLI, IACA, ambasadele SUA și Italiei, consacrat bunelor practici în combaterea corupției. La 27,28 februarie 2014 INJ cu suportul ABA/ROLI a organizat formarea a 30 judecători, 30 procurori și 30 ofițeri de urmărire penală ai Centrului Național Anticorupție pe aplicarea mijloacelor speciale de investigație în cauzele de corupție și crime economice. Alte 2 seminare cu același subiect au fost organizate la 30 și 31 octombrie 2014, la care s-au reunit un număr identic de participanți. Un alt seminar axat asupra uniformizării practicii judiciare la investigarea și judecarea infracțiunilor de corupție a avut loc la 14 noiembrie 2014 pentru 20 judecători și 15 procurori. Alte 2 cursuri de formare sunt prevăzute pentru **pentru 30 martie și 3 aprilie** pentru 30 judecători și 30 procurori.
14. Autoritățile indică la fel, că Centrul Național Anticorupție și Curtea Supremă de Justiție, asistați de experți ai proiectului MIAPAC¹ și misiunea EUHLPAM², au studiat și analizat toate dosarele de corupție judecate de către instanțele judiciare în perioada ianuarie 2010 – iunie 2012. Acest studiu a fost publicat în noiembrie 2013³ și în concluzie au fost formulate mai multe recomandări, care au drept scop de a ameliora practica de investigare și judecare a cauzelor de corupție și celor conexe. În baza acestui studiu și ținând cont de observațiile experților, Plenul Curții Supreme de Justiție a aprobat la 14 decembrie 2013 Recomandarea nr.61⁴, care fixează - în

¹ Proiect finanțat de UE¹ «Support to the Government of Moldova in the field of anti-corruption, reform of the Ministry of Internal Affairs, including police, and personal data protection» (octombrie 2011 - octombrie 2013).

² EU High Level Policy Advice Mission to Republic of Moldova

³ A se vedea versiunea engleză pe pagina web a Centrului Național Anticorupție: www.cna.md/ro/date-statistice

⁴ Publicată în Buletinul nr. 3 al Curții Supreme de Justiție, martie 2014

cadrul judecării cauzelor de corupție - a unor linii directorii de aplicare a principiului individualizării pedepsei penale și a altor norme aferente. Totodată, autoritățile menționează Hotărârea Explicativă nr. 11 din 22 decembrie 2014, elaborată și adoptată de Curtea Supremă de Justiție, menționată mai sus. Această hotărâre conține comentarii și explicații referitoare la aplicarea corectă și uniformă a dispozițiilor articolelor de incriminare a corupției și traficului de influență atât în sectorul public, cât și cel privat .

15. GRECO ia act de informațiile comunicate despre mai multe acțiuni de formare specializate în domeniul combaterii corupției, organizate pentru un număr important de procurori, judecători și ofițeri de urmărire penală, inclusiv în referire la aplicarea unei practici uniforme la investigarea și judecarea cauzelor de corupție și celor conexe. Mai mult ca atât, au fost luate mai multe inițiative pentru ameliorarea practicii de anchetare și judecare a cauzelor de corupție și celor conexe, care s-au finalizat prin adoptarea unei recomandări și a unei hotărâri explicative a Curții Supreme de Justiție referitoare la aplicarea corectă și uniformă a legislației anticorupție. GRECO se feliță de aceste diverse măsuri și îndeamnă autoritățile să continue eforturile lor în scopul punerii în aplicare a dispozițiilor legale vizînd corupția, fapt de o importanță primordială.
16. GRECO conchide că recomandarea viii a fost pusă în aplicare într-un mod satisfăcător.

Tema II: Transparența în finanțarea partidelor politice

17. Se reamintește, că GRECO în raportul de evaluare a adresat 9 recomandări Republicii Moldova în referire la Tema II. În raportul de conformitate s-a conchis, că toate cele 9 recomandări (de la i la ix) au fost parțial implementate.

Recomandările i – ix.

18. *GRECO a recomandat:*
 - ca rapoartele financiare anuale ale partidelor politice, care sunt publicate și depuse la autoritățile de control, să includă informații mai precise, garantînd o vedere de ansamblu completă a patrimoniului său, a veniturilor și cheltuielilor;
 - de a cere ca toate donațiile primite de către partidele politice în afara campaniei electorale și care depășesc o anumită sumă, cât și identitatea donatorilor corespunzători, să fie comunicate autorităților de control și publicate;
 - de a lua măsuri adecvate pentru limitarea riscurilor ca cotizațiile de membru percepute de partide să nu fie folosite pentru ocolirea regulilor de transparență, care se aplică donațiilor;
 - de a lua măsurile adecvate pentru (i) a se asigura că toate donațiile în natură și serviciile prestate în condiții avantajoase partidelor politice și candidaților la alegeri să fie identificate într-un mod convenit și să fie contabilizate în mod complet, la valoarea lor de piață, atât în rapoartele anuale ale partidelor cât și în rapoartele pe finanțarea campaniilor electorale; și (ii) a clarifica situația legală a împrumuturilor;
 - de a favoriza recurgerea la modalități de vărsăminte a donațiilor pentru partidele politice și a cheltuielilor înfăptuite de acestea, utilizîndu-se în principiu sistemul bancar pentru a asigura trasabilitatea;
 - de a explora posibilitățile de consolidare a rapoartelor anuale ale partidelor politice și a rapoartelor lor privind finanțarea campaniilor electorale, în vederea includerii entităților ce le sunt direct sau indirect afiliate sau care le sunt într-un alt mod sub control;
 - de a introduce unui audit independent al conturilor partidelor, petrecut de către experți autorizați;

- de a acorda un mandat, cât și împuterniciri adecvate și resurse suficiente unui organ central independent, asistat, după caz, de alte autorități, pentru a-i permite exercitarea unui control eficient, de a ancheta și a asigura punerea în aplicare a reglementării finanțării politice;
- a face ca (i) toate încălcările regulilor de finanțare generală a partidelor politice și a campaniilor electorale să fie clar definite și însoțite de sancțiuni eficiente, proporționate și descurajatoare – și care ar putea, după caz, fi aplicate după validarea alegerilor de către Curtea Constituțională; și că (ii) termenele de prescripție aplicabile la aceste contravenții să fie suficient de lungi pentru a permite autorităților competente să petreacă un control eficient al finanțării politice;

19. GRECO reamintește, că Comisia Electorală Centrală (CEC) a creat un grup de lucru responsabil pentru elaborarea modificărilor la legislația cu privire la finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale, care, *inter alia*, avea drept obiectiv implementarea recomandărilor GRECO. Grupul de lucru a elaborat proiectul Legii „Pentru modificarea și completarea unor acte legislative”, care avea drept scop amendarea a opt acte legislative, și anume Codul Electoral (CE), Legea privind partidele politice (LPP), Codul Penal (CP), Codul de Procedură Penală, Codul Contravențional, Codul Audiovizualului, Codul Fiscal și Legea privind Curtea de Conturi. În raportul de conformitate GRECO a evaluat acest proiect de lege și a concluzionat, că în marea sa majoritate el răspundea preocupărilor exprimate în Raportul de Evaluare. La momentul adoptării Raportului de conformitate era prevăzut de a transmite acest proiect de lege Guvernului pentru aprobare și Parlamentului pentru adoptare.
20. Autoritățile raportează că între timp urmare a dezbaterilor publice și a examinării lui de către GRECO acest proiect de lege a fost ușor modificat, aprobat de Guvern⁵ și transmis Parlamentului, unde el a fost înregistrat la 2 iulie 2013 cu nr. 296. Ulterior comisiile competente, cât și Direcția juridică a Parlamentului au examinat acest proiect, cerîndu-se totodată avizele diferitor entități naționale și internaționale. La 21 martie 2014 Procuratura Generală, în calitate sa de entitate responsabilă de activitățile la GRECO, a adresat o scrisoare Președintelui Parlamentului prin care s-a reamintit despre obligațiile țării față de GRECO. Ca urmare, la 17 iulie 2014 proiectul de lege a fost adoptat de Parlament în primă lectură.
21. În marea lor majoritate modificările operate în proiectul de lege după adoptarea Raportului de Conformitate sunt de ordin redacțional. Totodată, autoritățile indică că pentru a răspunde observațiilor formulate de GRECO apropo de recomandarea vi, proiectul de lege a fost modificat prin a obliga partidele politice de a include în rapoartele lor financiare anuale orice informație contabilă în referire la persoanele juridice fondate sau controlate într-un anume mod de partidele politice (a se vedea art. 29 alin. 4d) din proiectul de lege modificând Legea Partidelor politice). În plus proiectul de lege a fost completat cu un dispozitiv, care prevede ca auditul extern al conturilor partidelor politice să aibă loc *cel puțin* o dată la 3 ani (pentru a răspunde îndemnului GRECO, adresat la recomandarea vii din Raportul de Conformitate, de a examina posibilitatea unei periodicități mai scurte decît o dată la 3 ani); s-au extins atribuțiile CEC ca organ de monitorizare a finanțării politice (ea va dispune de dreptul de acces la toate datele deținute de autoritățile publice, la toate registrele de stat, inclusiv cele ce conțin date cu caracter personal, și ar avea obligația de a elabora linii directorii și norme metodologice necesare pentru formarea și acordarea asistenței responsabililor partidelor politice); s-a consolidat mai mult regimul sancțiunilor.
22. Apoi, autoritățile semnalează, că au organizat deja mai multe sesiuni de formare în referire anume la finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale și reforma în derularea. Astfel, la 26 martie și 9 aprilie 2013 CEC cu susținerea IFES (International Foundation for Electoral

⁵ Hotărârea de Guvern nr. 456 din 1 iulie 2013

Systems) a reunit trezorerii partidelor politice și jurnaliști de investigație pentru a-i informa despre eventualele schimbări în gestionarea finanțelor partidelor politice și asupra exigențelor GRECO la acest subiect. Apoi, la 12, 13 iunie 2014 CEC și Centrul Național Anticorupție (CNA) asistați de proiectul comun al Consiliului Europei și Uniunii Europene « Eastern Partnership – Council of Europe Facility Project on Good Governance and Fight against Corruption » au organizat un training pentru colaboratorii CEC, CNA și procuraturii, pentru reprezentanți ai societății civile pe parcursul căruia experți internaționali au prezentat cazuri concrete de fraude electorale și finanțare ilegală a partidelor politice, cât și modele practice pentru detectarea și investigarea lor.

23. Suplimentar la informațiile conținute în raportul situațional, autoritățile au informat, că la 19 martie 2015 – deci cu doar câteva zile înainte de examinarea prezentului raport de către GRECO – Parlamentul a adoptat în lectura a doua proiectul de lege, menționat mai sus, introducând câteva amendamente. Ele explică, că nu va avea loc o altă lectură a legii, care urmează să intre în vigoare după promulgarea ei de către Președintele Republicii și publicarea în „Monitorul Oficial”. Autoritățile menționează, că vor transmite GRECO versiunea finală a legii pentru evaluarea ei în cadrul procedurii de evaluare în curs.
24. GRECO se felicita de faptul, că proiectul de lege elaborat pentru a răspunde exigențelor din recomandările GRECO și examinate în raportul de conformitate a fost aprobat de Guvern și adoptat de Parlament. GRECO salută faptul, că unele dispoziții din acest proiect au fost modificate ca urmare a observațiilor formulate în Raportul de Conformitate la recomandarea vii, și anume acele prevederi, care obligă partidele politice de a include în rapoartele lor financiare anuale (le fel ca și în rapoartele campaniei electorale) informații despre persoanele juridice fondate sau controlate într-un oarecare mod de partidul respectiv. Ținând cont de faptul, că GRECO nu a avut ocazia de a evalua versiunea finală a legii, GRECO nu poate la această etapă decât să conchide că recomandările i-ix rămân a fi parțial puse în aplicare.

III. CONCLUZII

25. **Având în vedere cele descrise mai sus, GRECO conchide că Republica Moldova a implementat în mod satisfăcător șapte din cele șaptesprezece recomandări cuprinse în Raportul de Evaluare al celei de a treia rundă.** Cele 10 recomandări restante au fost parțial puse în aplicare.
26. În ceea ce privește Tema I - Incriminări, recomandările i, ii, iii, iv, v, vi și viii au fost implementate în mod satisfăcător, iar recomandare vii - parțial implementată. În ceea ce privește Tema II – Transparența finanțării partidelor politice – toate nouă recomandări (de la i la ix) au fost parțial implementate.
27. În ce privește incriminările practic toate recomandările au fost puse în aplicare într-un mod satisfăcător. Urmare a reformei legislative, prezentată deja în Raportul de Conformitate, autoritățile moldave au luat măsuri suplimentare de formare și sensibilizare a autorităților, persoanelor responsabile de aplicarea legii și Curtea Supremă de Justiție a elaborat o recomandare și o hotărâre explicativă referitoare la aplicarea corectă și uniformă a legislației anticorupție. Această hotărâre conține explicații și precizări asupra liberării de răspundere penală a autorilor actelor de corupție, care sesizează autoritățile represive înaintea ca acestea să fie în cunoștință de cauză. Cu toate acestea, asupra acestui ultim punct GRECO exprimă lipsa sa de convingere în existența unor bariere pentru a preveni folosirea abuzivă a acestui mijloc de apărare și invită încă o dată autoritățile să depună noi eforturi în această direcție.

28. La subiectul transparenței finanțării partidelor politice GRECO se felicita de faptul, că proiectul de lege privind modificarea și completarea unor acte legislative, elaborat de Comisia Electorală centrală și care a fost deja evaluat pozitiv în Raportul de Conformitate, a fost modificat pentru a lua în considerare observațiile formulate de GRECO; el a fost aprobat de Guvern și adoptat de Parlament. Totuși, ținând cont de faptul, GRECO nu a avut ocazia de a evalua versiunea finală a legii, GRECO nu poate decât să conchidă că la moment recomandările în cauză rămân parțial puse în aplicare. S-a convenit ca autoritățile moldave să transmită cât de curând posibil GRECO versiunea finală pentru a fi evaluată în cadrul procedurii de conformitate în curs de desfășurare. În fine, GRECO reiterează apelul său către autoritățile moldave, formulat în Raportul de Evaluare, de a face față provocării și de a asigura aplicarea concretă a reglementării prezente și viitoare, în special de a dota cu resursele necesare mecanismele de supraveghere pentru a controla într-un mod substanțial și proactiv finanțarea politică.
29. Conform prevederilor art. 31, paragraful 9 din Regulamentul intern, GRECO solicită șefului delegației moldovenești să prezinte nu mai târziu de 31 decembrie 2015, informații suplimentare privind implementarea recomandării vii (Tema I – Incriminări) și a recomandărilor i - ix (Tema II – Transparența finanțării partidelor politice).
30. În cele din urmă, GRECO invită autoritățile moldovenești să autorizeze publicarea raportului dat cât de curând posibil și traducerea acestuia în limba națională.